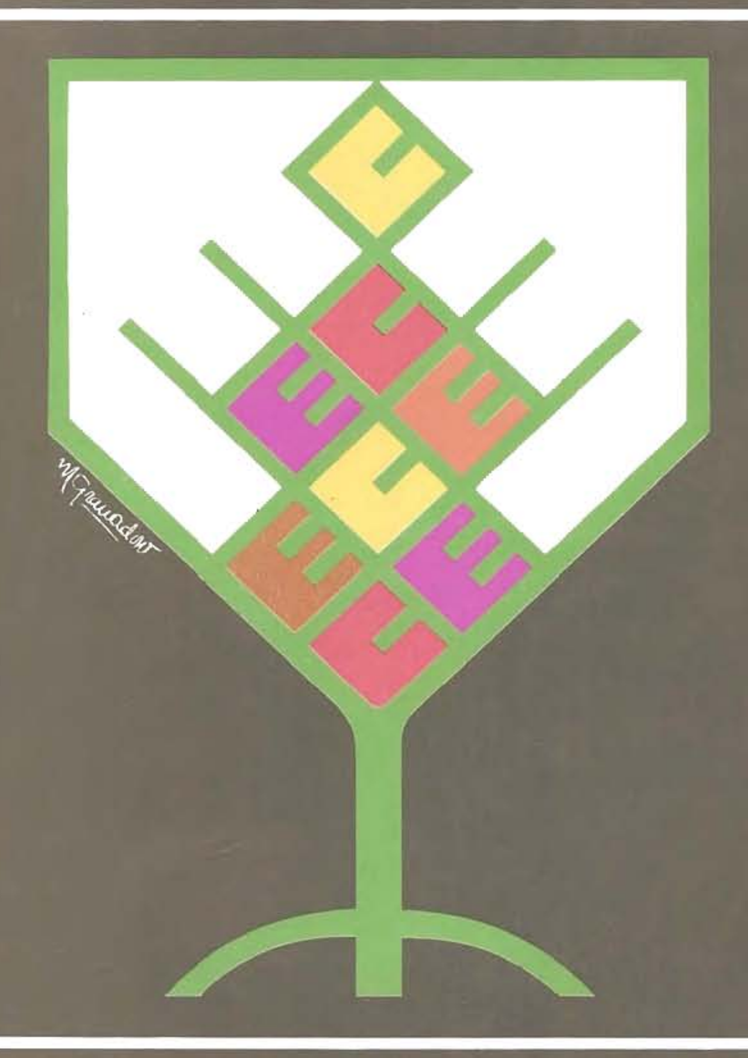
LA INCIDENCIA DE LA FORMULACION DE POLITICAS Y DE LA DIRECCION DE LAS INSTITUCIONES



ICFES

Seminario Permanente sobre Calidad, Eficiencia y Equidad de la Educación Superior Colombiana

MEMORIAS

Segunda Edición 1990

ISBN 958-11-0356-2 Obra Completa
ISBN 958-11-0357-0 Tomo I

Director ICFES:	MARCO PALACIOS
Secretario General:	GUSTAVO SANDOVAL MENDOZA
Subdirector Académico:	HORACIO ARANGO M.
Subdirector de Planeación:	FERNANDO VIVIESCAS
Subdirector de Fomento:	ARGEMIRO ECHEVERRY
Subdirectora Jurídica:	LILIANA CABALLERO DURAN
Directora Servicio Nacional de Pruebas:	MARIA TERESA GONZALEZ
Jefe de Oficina de Coordinación Internacional:	LETICIA ARTEAGA DIAZ
Director del Seminario:	ANGEL H. FACUNDO D.
Coordinador Administrativo del Seminario:	OTTO ORTIZ SUAREZ
Diseño de Portada	MARTA GRANADOS

Impreso y encuadernado por EDITORIAL DELFIN LTDA.
Calle 12A Nº 38-45 Tel.: 277 3977
Bogotá - Colombia

LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR EN AMERICA LATINA (1)

Simón Schwartzman
Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidad de Sao Paulo

La preocupación por la calidad de la educación superior en América Latina es un fenómeno relativamente nuevo, aunque los problemas de calidad no sean, por supuesto, novedosos. Cómo explicar esta nueva preocupación? Qué diferentes sentidos puede tener la expresión "calidad"? Para quienes se interesan en traer esta discusión al primer plano, qué consecuencias tiene este nuevo hecho? Una discusión inicial sobre cómo los diversos sectores ven e interpretan las cuestiones de la calidad nos permitirá, por una parte, tratar de identificar las principales dimensiones que se ocultan bajo este concepto y, más adelante, discutir el proceso político de implantación progresiva de mecanismos adecuados para su continuada evaluación y utilización como instrumento de política educacional.

I. Nuevas y viejas preocupaciones con la calidad

La cuestión de la calidad surge como un problema cuando los resultados o productos que se obtienen en las universidades e instituciones de enseñanza superior no corresponden a las expectativas de los diferentes grupos y sectores con interés en el sector; y cuando la frustración continua de estas espectativas se hace insostenible. En el pasado, las universidades latinoamericanas (2) solían ser evaluadas por estudiantes, profesores y gobiernos en términos de su relativa democratización hacia adentro y hacia afuera, de la politización de sus alumnos y profeso-

(1) Texto originalmente preparado para el Seminario sobre la Eficiencia y la Calidad de la Educación Superior en América Latina, Brasilia, Noviembre 1988, organizado por el Economic Development Institute, Banco Mundial, Revisado y corregido para el Seminario sobre Calidad, Eficencia y Equidad de la Educación Superior Colombiana. Bogotá 2 - 6 Octubre de 1989.

(2) En América Latina, tradicionalmente, la enseñanza superior es organizada en "Facultades", que son instituciones autorizadas por los respectivos gobiernos a proporcionar títulos de habilitación profesional de nivel post-secundario. El término "universidad" se usa, normalmente, para caracterizar un conjunto de facultades federadas bajo la misma administración, muchas veces en el mismo campus. Formalmente, sin embargo, todos los graduados en una carrera superior determinada tienen el mismo status legal, y todos los estudiantes son considerados "universitarios", independientemente de si estudian en "universidades" en el sentido estricto, o no.

res, del prestigio social de sus egresados, y de la calidad de los empleos que los egresados conseguían en el mercado de trabajo. Ninguna de estas cuestiones se refería directamente a la calidad de la enseñanza o de la investigación científica conducidas en el interior de las instituciones, y en muy pocos casos el contenido mismo de la enseñanza y de la investigación universitarias eran comparados con lo que se hacía en otros países y regiones. Por lo general, los resultados de estas comparaciones no eran satisfactorios, pero no habían sectores en la sociedad suficientemente fuertes para provocar los cambios necesarios.

El cuestionamiento más reciente de la calidad de la enseñanza superior en Latinoamérica ha venido de tres o cuatro fuentes principales que, sin sorpresa, traen visiones bastante distintas de lo que esta calidad debe efectivamente significar.

a). Las profesiones tradicionales

La primera de estas fuentes, en el tiempo, siempre fueron los miembros más respetados de las profesiones liberales clásicas, sobre todo la medicina, el derecho y, en América Latina, la ingeniería. Para ellos, la función principal de las universidades debe ser la formación técnica y la iniciación de los estudiantes en las profesiones liberales. Los mejores profesores, desde este punto de vista, son los profesionales mismos, que dedican parte de su tiempo a la enseñanza. Las universidades latinoamericanas fueron organizadas, desde el siglo XIX, de acuerdo a este modelo. Las exigencias de educación secundaria humanística o científica anterior, los procesos de selección de alumnos a la entrada, los exámenes formales y la reprobación de los menos capaces al fin de cada año, las ceremonias de grado, todos estos mecanismos garantizaban que los egresados no serían muchos más que los profesionales ya existentes, que su selección se haría principalmente en los sectores sociales más altos, y que ellos reproducirían con bastante fidelidad los modelos profesionales de sus maestros.

El cuestionamiento actual de la calidad de la enseñanza superior por parte de estos sectores está asociado a la gran ampliación del número de estudiantes en las universidades, que ha tenido lugar a partir de la Segunda Guerra, y que cobró gran velocidad a partir de los años 60 en toda la región. Esta ampliación por lo general, ha traído a las universidades personas de capas sociales que antes no tenían acceso a ellas, mujeres, personas más viejas y con peor educación

secundaria; ha llevado a la creación de nuevos cursos profesionales que tratan de copiar de manera generalmente imperfecta, los modelos de las profesiones tradicionales; ha traído descrédito a las prácticas pedagógicas convencionales, basadas en las clases formales, la memorización y los exámenes rituales; y ha introducido, por primera vez, el fantasma del desempleo o subempleo de diplomados. Para este sector, la crisis de la universidad es la crisis de las profesiones liberales tradicionales.

b). Los estudiantes

La percepción de los profesores de viejo estilo de que la enseñanza superior ha perdido calidad en este proceso de ampliación es compartida por buena parte de los estudiantes y sus familias, que se dan cuenta de que la educación superior ya no les proporciona la misma garantía de trabajo y prestigio profesional como lo hacía en el pasado. Para las capas sociales más altas, las grandes universidades públicas pierden cada vez más su sentido como centros de formación y reproducción de élites, y son reemplazadas sea por nuevas universidades privadas de alto costo, sea por estudios en el exterior, sea por determinadas carreras o instituciones que logran mantener sus patrones de exigencia y selectividad dentro del contexto más amplio de masificación.

Para los nuevos sectores sociales que entran en las universidades, por otra parte, las expectativas profesionales son posiblemente más bajas, pero el valor relativo de los diplomas es de toda forma superior a los que tenían antes. El abandono de las tradiciones pedagógicas más rígidas es visto sobre todo como una virtud, o sea, como la eliminación de procedimientos de toda forma burocráticos y sin relación clara con el título que buscan. El lenguaje económico, las tasas privadas de retorno de las inversiones privadas en la obtención de un título formal de educación superior permanecen ventajosas en términos absolutos, aun cuando caen en términos relativos, e independientemente de la calidad de la educación recibida. Estas tasas permanecen ventajosas incluso cuando el estrechamiento del sector público lleva a la necesidad de pagar por la educación en el sector privado, dentro de ciertos límites.

Sin embargo, la progresiva devaluación de los títulos formales, principalmente en las profesiones nuevas y de más fácil acceso a estudiantes menos calificados, lleva muchas veces a una revalorización extremadamente pragmática de

los contenidos. Ahora, lo que pasa a interesar es la adquisición de habilidades y conocimientos que tengan un valor de mercado claro e inmediato. Desde esta perspectiva, la universidad suele ser percibida como "muy teórica", "poco práctica" y "alejada de la realidad", crítica esta que se dirige tanto contra lo que queda de las antiguas prácticas que los profesores tradicionales consideran esenciales cuanto contra los esfuerzos de dar a los estudiantes una formación de base científica o humanística más general.

c). Académicos y cientistas

Un planteo totalmente distinto se origina de los profesores que, principalmente después de la Segunda Guerra, tuvieron la oportunidad de estudiar en las grandes y más aprestigiadas "research universities" en los Estados Unidos y Europa Occidental, y se encontraron después con la realidad de sus universidades de origen. Para ellos, la mala calidad de las universidades latinoamericanas consiste especialmente en la ausencia de condiciones adecuadas para las actividades de investigación científica tiempo integral para profesores, bibliotecas y laboratorios adecuados, existencia de departamentos académicos e institutos de investigación, criterios de contratación y promoción de profesores estrechamente asociados al desempeño científico, becas de tiempo integral para estudiantes, programas de post-grado, etc. Esta visión contrasta fuertemente con la realidad en la mayoría casi absoluta de las universidades y facultades superiores en América Latina, sin tradiciones ni espacio para carreras científicas, orientadas hacia la formación de profesionales liberales, con profesores trabajando en tiempo parcial. La demanda básica de este nuevo grupo es la introducción, en las universidades, del principio de la "indisociabilidad de la enseñanza y la investigación científica", que fue introducido por la reforma universitaria del Brasil de 1968 y mantenido en la nueva Constitución de 1988. De acuerdo a este principio, los profesores universitarios deben ser ante todo investigadores científicos, la transmisión del conocimiento no puede darse de forma aislada de su creación, y la formación en la capacidad de pensamiento autónomo en los estudiantes, antes que la transmisión de contenidos rutinizados y pre-definidos, es lo que constituye la verdadera naturaleza de la educación superior.

d). Los maestros de tercer grado

Las presiones combinadas de todos estos sectores sobre las universidades tradicionales, que sufrían al mismo tiempo un proceso general de masificación, llevó al surgimiento de un nuevo actor que antes no existía, o sea, un cuerpo de profesores universitarios profesionales, que no tiene ni las características de los profesores antiguos, profesionales liberales enseñando en tiempo parcial, ni la formación y las posibilidades de carrera propias de profesores - investigadores. El surgimiento de este nuevo grupo responde, en parte, al crecimiento mismo de la educación superior, que pasó a necesitar de más maestros; fue, en parte, una forma de compensar el desempleo creciente de los diplomados, que pudieron de esta forma permanecer en el sistema universitario después de terminar sus cursos; y fue facilitado, finalmente, por la presión de los académicos por la introducción de los sistemas de tiempo integral y la eliminación del antiguo sistema de cátedra. Estas transformaciones se han dado en ritmos distintos en diferentes países y sectores. En las universidades públicas en Brasil, el porcentaje de maestros en las universidades con dedicación de tiempo integral ha llegado a más del 75o/o; en otros países, no ha pasado del 30o/o, como en Colombia, México o en el sector privado en Brasil. En todos los dos casos, los maestros de tercer grado se aproximan más a los del segundo grado que a los profesores - investigadores de las universidades o sectores donde la integración entre investigación y enseñanza se ha desarrollado efectivamente. Trabajando en una universidad única o dando clases en dos o tres para completar su sueldo, sin condiciones, formación ni motivación adecuadas para el trabajo de investigación, estos maestros tienden a sindicalizarse y a desarrollar una capacidad de lucha por sus intereses laborales y gremiales que adquiere con frecuencia la misma intensidad y politización que caracterizaba, en el pasado a los movimientos estudiantiles. Para este sector los problemas de lala calidad de la educación superior son secundarios en relación con cuestiones percibidas como más urgentes, como son los sueldos, la estabilidad en el empleo, igualdad de derechos y demás condiciones de trabajo de los maestros; así como en relación con la existencia de mecanismos políticos que garanticen su participación en las decisiones que les tocan más de cerca.

e). Agentes externos

Todos los sectores referidos hasta aquí tienen en común el hecho de que

hacen parte de las instituciones universitarias, sea como profesores, sea como investigadores, sea como estudiantes. La realidad en América Latina es que, en general, las instituciones universitarias suelen vivir con muy poca interferencia externa en la gestión cotidiana de sus actividades, excepto cuando niveles muy altos de politización, o contracciones presupuestarias muy graves, llevan a interferencias gubernamentales muchas veces dramáticas, pero de corta duración.

Esto no significa que no existan expectativas externas sobre la calidad de la educación superior en Latinoamérica. Empresas que necesitan de personal calificado se quejan cuando los egresados de las universidades no tienen la competencia esperada; clientes que utilizan los servicios de médicos, ingenieros y abogados sienten cuando son mal atendidos; familias que preparan sus hijos para la educación universitaria se resienten cuando ven que sus hijos no reciben una formación adecuada, y tienen posibilidades de empleo cada vez más limitadas en el mercado de trabajo. Sin embargo, el bajo grado de sofisticación tecnológica de gran parte del sector empresarial, y la falta de organización y patrones independientes de comparación por parte de clientes y familiares de estudiantes, hacen que estas expectativas difícilmente se traduzcan en demandas articuladas. Lo que ocurre, en general, es la búsqueda de soluciones individuales o particulares - las empresas forman su propio personal o contratan asistencia técnica en el exterior, las familias ricas y más educadas mandan sus hijos a universidades europeas o norteamericanas, y viajan afuera o hacia las capitales cuando necesitan de una atención médica de mejor calidad.

En otras palabras, la educación superior en América Latina ha sido muy poco sensible a presiones externas, de mercado, para la mejoría de su calidad: las instituciones del sector público se mantienen por la vía política e institucional, mientras que las del sector privado responden por lo general a una demanda por credenciales profesionales que puedan ser obtenidas con el mínimo de requisitos de órden intelectual c educacional.

f). Los gobiernos

En teoría, los gobiernos de los países latinoamericanos deberían tener políticas de mediano y largo plazo para la educación superior (así como para los demás niveles educacionales), de manera tal que pudieran conducirla hacia objetivos de interés colectivo y social que fueran más allá de los intereses de corto plazo de

los diversos sectores a ella relacionados. En la práctica, esto no es así: los gobiernos responden a demandas y contingencias políticas de corto plazo, y no suelen dar a la educación superior, o a su mejora de calidad, ninguna prioridad más definida.

El crecimiento de la educación superior en América Latina desde los años 60 no fue el resultado de políticas gubernamentales deliberadas, sino de un aumento creciente de demandas por educación y por la creación de nuevas instituciones que fueron financiadas dentro de políticas de menor esfuerzo mientras había recursos disponibles. Por lo general, los países latinoamericanos que desarrollaron un interés especial por la ciencia y la tecnología tendieron a concentrar sus recursos de investigación fuera de las universidades, sea en laboratorios e institutos gubernamentales aislados, sea junto a ministerios militares o empresas del Estado. Cuando se sintió la necesidad de crear nuevas escuelas de alto nivel para la formación de élites políticas, tecnológicas o administrativas, la tendencia fué también a localizarlas fuera del sistema universitario establecido. Con raras excepciones, las universidades latinoamericanas son percibidas por sus gobiernos no como un recurso social significativo, sino como una fuente potencial de dificultades políticas, que cuesta más de lo que vale, y que requiere un tratamiento habilidoso para que no se transforma en un foco de perturbación y conflictos.

II. Los factores de cambio

La existencia de un número tan distinto de demandas e intereses contradictorios, los beneficios de prestigio y empleo que el sistema universitario trae para sus profesores y funcionarios, las ventajas comparadas que los diplomas todavía traen a los estudiantes, la capacidad de acción política de estudiantes, profesores y empleados contra cualquier tentativa de introducir cambios radicales en sus instituciones, la baja prioridad de las cuestiones educacionales para los partidos y líderes políticos, todos estos factores apuntan hacia una gran rigidez institucional de las universidades en América Latina. Sin embargo, hay indicadores de que esta situación puede estar cambiando.

a). Cambios internos a las universidades: más estudiantes y menos recursos

Los factores de cambio parecen venir, sobre todo, de la crisis de crecimiento y del agotamiento de los recursos financieros disponibles para la educa-

ción superior en la región. No parecería que la presión por educación superior en América Latina haya llegado a su límite más alto; las tasas de matrícula por población en edad escolar, son mayores entre 12 y 15o/o que las de otras regiones del tercer mundo en Africa y Asia, pero cerca de la mitad de las tasas europeas, y un cuarto de la norteamericana. Por otra parte, los recursos públicos destinados a la educación superior han bajado sistemáticamente desde el inicio de los años 80, en parte por la crisis económica de la región, en parte por la competencia por recursos con otros segmentos del sistema educacional y de la sociedad como un todo. La reducción de recursos afecta en primer lugar a los proyectos de crecimiento y mejora de la calidad de las instituciones, después los gastos en equipos, laboratorios, bibliotecas, manutención y recuperación de edificios -- todo, en resumen, que no toca directamente a los sueldos de profesores y funcionarios, que generalmente son afectados en un tercer momento. El resultado es una baja general de la calidad de la educación superior que afecta igualmente a todos -- a la capacidad de formación profesional, a los cursos vocacionales, a la investigación científica, a los trabajos de extensión universitaria, etc. Esta frustración generalizada abre las puertas para tentativas de cambio más radicales de lo que fue posible hasta ahora.

b). Cambios externos : menos diplomas y más habilidades

Otra crisis que es también un factor potencial de cambio resulta de la pérdida progresiva del valor de mercado de los diplomas universitarios, y, por otra parte, la creciente valorización económica del conocimiento como tal. Es sabido que las diferencias extremas de renta y prestigio tradicionalmente mantenidas por los diplomados de nivel superior en América Latina se explican sobre todo por un mercado de trabajo extremadamente segmentado por los factores culturales y de clase, y garantizado por privilegios definidos en ley y reconocidos y apoyados por el Estado. En la medida en que la inflación de diplomados reduce su fuerza en el mercado de trabajo, el papel del Estado en la garantía de los privilegios se acentúa. El resultado ha sido un fenómeno relativamente nuevo en la región, que es la organización sindical de empleados públicos -- sobre todo maestros -- que tratan de mantener sus niveles de renta a través de su capacidad de movilización, renta esta que, sin embargo, se deteriora progresivamente en una situación de pérdida progresiva de la capacidad financiera de los gobiernos.

Por otra parte, en la medida en que la economía de la región se moderniza, empieza a surgir una nueva demanda por personas capaces de asumir tareas técnicas o administrativas que requieren, por lo menos, la capacidad de escribir correctamente, hablar más de un idioma, operar calculadoras o microcomputadores, manejar equipos técnicos más o menos complejos, o interactuar con el público; y que pueden requerir también actividades que requieren una formación técnico-científica más especializada, o una capacidad de liderazgo organizacional e institucional bien definida. Estas habilidades no están asociadas por lo general a profesiones y diplomas legalmente definidos, sino a una educación con un mínimo de contenido y calidad.

Estas crisis pueden transformarse en factores positivos de cambio, contribuyendo a racionalizar el uso de recursos públicos, a eliminar antiguos privilegios de status y de títulos, y modernizar y tornar más eficiente la economía. Los cambios en el sistema educacional, por sí solos, no pueden producir estos efectos, pero pueden jugar un papel significativo en un proceso de transformación y modernización social más amplio.

III. El papel de los sistemas de evaluación de la calidad

El establecimiento de sistemas institucionalizados de evaluación de la calidad de la educación superior parece ser la innovación institucional más importante que puede resultar de la crisis actual. En la medida en que estos sistemas se desarrollen, las cuestiones aparentemente más técnicas referidas a las diferentes dimensiones y conceptos de calidad, sus indicadores, las metodologías de medición y validez empezarán a surgir y a encontrar soluciones y aproximaciones de uno y otro tipo. Así como no existen conceptos unívocos de lo que sea calidad, tampoco existen metodologías de evaluación totalmente objetivas y que puedan ser aplicadas sin mayores dificultades a las universidades y producir resultados incuestionables para todos. Esto no significa que no sea posible valerse de metodologías y técnicas que sean útiles en los procesos de evaluación, pero ellas se referirán, siempre, a valores y preferencias de determinados grupos y sectores, que como hemos visto, no siempre están de acuerdo.

Algunos de los principales resultados de la implantación de sistemas evaluativos son los siguientes :

a). La creación de un "mercado" de calidad

Las instituciones de educación superior en América Latina se caracterizan por vivir en situaciones de monopolio, que conducen con frecuencia a la estagnación. Los alumnos no tienen ni la costumbre de buscar ni las posibilidades de obtener informaciónes para elegir sus universidades, más allá de las percepciones muy generales sobre la jerarquía de prestigio de las profesiones, y una noción difusa sobre su eventual "vocación" profesional. No se sabe con claridad lo que pasa dentro de las instituciones, y mucho menos sobre las condiciones efectivas de profesionalización futura en el mercado de trabajo. Los gobiernos y ministerios distribuyen sus presupuestos por criterios históricos, políticos o incrementales; las autoridades universitarias tampoco cuentan, en general, con indicadores adecuados sobre la calidad y la utilización efectiva de recursos por parte de departamentos, escuelas e institutos, ni de criterios definidos para la elección de prioridades.

La introducción de un mercado educacional propiamente dicho, en sustitución a la educación pública y gratuita, ha sido propuesta como una solución para esta situación de monopolio y estagnación. Parece haber poca duda, hoy día, que la introducción de un cierto grado de recuperación de costos en la educación superior pública en América Latina contribuiría para mejorar en muchos aspectos las universidades, además de ser una medida socialmente justa. Pero sería de toda forma una medida limitada, por dos razones muy importantes. La primera es que existe, como es evidente en el caso de Brasil, un mercado privado para la educación de mala calidad; la segunda, los costos de la educación superior son muy superiores a lo que sería posible cobrar a los estudiantes, y las mejores universidades seguirían dependiendo de recursos públicos para sus gastos más importantes.

La creación de un "mercado" de calidad requiere que las evaluaciones tengan, además de una dimensión cualitativa, una dimensión cuantitativa, de comparación; que sus resultados sean públicos; y que los evaluadores no sean dependientes o directamente interesados en las instituciones o actividades que estén evaluando.

b). La revitalización de los valores, y la introducción de procesos autoevaluativos

En la medida en que las instituciones participen o sean sometidas a procesos de evaluación, ellas tendrán necesariamente que evaluar sus objetivos y orientaciones, en términos de la definición de las actividades de docencia, investigación y extensión que hacen, de los intereses profesionales y académicos de sus profesores, de los objetivos de sus estudiantes, y de la atención a los intereses más amplios de la comunidad de la cual hacen parte.

Esta explicitación de valores y objetivos, como proceso continuado en el interior de una institución, es muy estimulada por la existencia de interlocutores externos que tengan condiciones de comparar lo que se hace en una institución con lo que se hace en otras que tengan objetivos y condiciones de trabajo parecidos o contrastes.

c). Explicitar las dimensiones de la calidad

La pluralidad de demandas que inciden sobre las instituciones universitarias lleva a una pluralidad de dimensiones de calidad, que son explicitadas en el proceso de evaluación. Algunas instituciones tienen buena enseñanza, otras desarrollan investigaciones científicas de calidad, una tercera proporciona a los alumnos formación técnica de gran demanda en el mercado de trabajo. Existen también variaciones que son específicas a determinadas áreas de conocimiento : ingenieros de operación o de concepción, médicos generalistas o especialistas, micro o macro-economistas. Existen también públicos distintos a ser atendidos por las universidades, y una institución que da una formación satisfactoria en cursos nocturnos a estudiantes que trabajan no puede ser estrictamente comparada, en términos de resultados finales, con otra que recibe jóvenes recién egresados de las mejores escuelas secundarias para cursos de tiempo integral.

La explicitación de las dimensiones de calidad es un proceso al mismo tiempo técnico y político. Es técnico, en el sentido de que cada una de las dimensiones necesita ser definida por indicadores adecuados, procedimientos establecidos de recolección de información y evaluación de resultados. Es político, en el sentido de que la definición de cuáles son las dimensiones más importantes a ser tomadas en cuenta refleja el prestigio y el reconocimiento de diferentes orientaciones y objetivos de las instituciones educacionales, y tiene consecuencias futu-

ras sobre la distribución de recursos, atracción de los mejores alumnos y profesores, etc. Esta doble naturaleza del proceso de explicitación de dimensiones de calidad hace que la implantación de procesos evaluativos deba ser responsabilidad de instituciones o grupos provistos de gran respaldo y legitimidad en el medio universitario, y, además, capaces de hacerse ayudar por especialistas en investigación social y evaluación.

d). Diferenciar funciones y papeles

Una vez definidas y aceptadas las diferentes dimensiones de lo que sea "calidad", se abre la puerta para la diferenciación de funciones y papeles a ser legítimamente jugados por diferentes instituciones de educación superior. Algunas facultades de medicina pondrán más énfasis en la formación de especialistas, otras en la medicina general y preventiva, otras todavía en la investigación médica; algunos cursos de ciencias sociales puede orientarse hacia la formación histórica y humanística, mientras otros pueden dar más énfasis a las metodologías cuantitativas; algunas instituciones pueden orientarse hacia la investigación básica, y otras hacia tecnologías más aplicadas; algunas pueden profundizar su vocación local o regional, mientras otras se ocuparán de cuestiones de interés nacional o internacional.

Educadores, investigadores y especialistas en educación superior continuarán discutiendo sobre las ventajas relativas de cada una de estas opciones, y existirán siempre diferencias de prestigio. Se puede suponer, sin embargo, que diferentes opciones sean valoradas por distintas personas y sectores de la sociedad, formadoras de distintos públicos.

La existencia de una pluralidad de funciones, papeles y dimensiones de calidad debe servir de advertencia en cuanto a la tendencia de empezar los procesos evaluativos a partir de una definición formal y limitada de objetivos sacados de la legislación o de conceptualizaciones hechas a priori sobre los contenidos de las diversas carreras. Existe siempre una gran diferencia entre objetivos formal o conceptualmente definidos y las prácticas reales de las personas e instituciones, por lo general mucho más ricas y complejas que la letra de la ley. Los procesos evaluativos tienen como una de sus principales funciones hacer surgir, y dar legitimidad, a esta diversidad del mundo real

e). Dar un nuevo sentido de dignidad a las actividades de enseñanza

En los países e instituciones que caminaron en el sentido de la adopción del modelo de las "research universities" norteamericanas o europeas hubo un proceso de pérdida de estimación de las actividades pedagógicas en cuanto tales, que pasaron a ser vistas como menos nobles, y menos merecedoras de apoyo y reconocimiento, que las actividades de investigación. En la medida en que los procesos evaluativos empiezan a identificar otros valores y objetivos además de los de la investigación científica, como los de la enseñanza profesional y técnica de calidad, esto podrá traer nuevo sentido de propósito y dignidad a instituciones que no han desarrollado actividades de investigación o cursos de post-grado con el mismo énfasis que otras, y que por esto vieron muchas veces reducirse su prestigio, aceptación y capacidad de obtener recursos y apoyo. El mismo razonamiento puede hacerse en relación con actividades como la extensión, la formación de maestros de nivel secundario, cursos de educación continuada o cursos abiertos, que por lo general, no consiguen ir adelante por el predominio de los modelos académicos más tradicionales.

f). Mejorar la información para el público

En la medida que los resultados de los procesos de evaluación se hacen públicos, el nivel de información de que dispone la sociedad sobre sus instituciones educacionales, y sobre todo su utilización, naturalmente aumenta, reforzando de esa manera el "mercado" educacional.

La elección de las carreras superiores en Latinoamérica se hace tradicionalmente por la identificación, por parte del estudiante, de su "vocación" (que muchas veces resulta de una tradición familiar, o de imágenes muy imprecisas sobre la verdadera naturaleza de los estudios y de las posibilidades de trabajo posterior de las diferentes opciones), y de la matrícula en la facultad que sea más próxima o más accesible al estudiante. Las altas tasas de deserción que existen hoy día en gran parte de las instituciones universitarias latinoamericanas sugieren que los estudiantes por lo general empiezan sus carreras sin mucho conocimiento sobre lo que encontrarán adelante, y tendrían mucho que ganar si tuvieran informaciones previas no solamente en relación con los aspectos formales de los

cursos, sino principalmente sobre la calidad y la naturaleza de la experiencia educativa y de formación que los espera.

La elección de carreras no se hará jamás de forma totalmente libre, puesto que los estudiantes están limitados, desde luego, por la formación anterior que han recibido de la escuela secundaria, así como por las limitaciones de movilidad geográfica, entre otros factores. La expansión del número de instituciones educacionales, y la progresiva devaluación de los diplomas cuando están desprovistos de contenidos reales, parecen sugerir una apertura en el sentido de una mayor necesidad de la utilización de informaciones, tales como las producidas por sistemas de evaluación. El conocimiento más adecuado de la realidad de las instituciones y las carreras universitarias puede llevar no solamente a mejores decisiones por parte de los estudiantes, a menores tasas de deserción, como también a que muchas personas se decidan por no buscar una carrera universitaria, buscando otras opciones educativas y profesionales.

g). Mejorar la calidad de las instituciones

La existencia de un "mercado" de calidad tendrá como efecto necesario la mejora progresiva de la calidad de las instituciones educacionales. La necesidad de dialogar con evaluadores externos, el esfuerzo de explicitación de objetivos institucionales, el desarrollo de procesos internos de auto-evaluación, todo esto lleva a una toma de conciencia de la necesidad de definir objetivos y tratar de alcanzarlos. Instituciones mejor evaluadas tendrán mayor reconocimiento, y más facilidades de obtener recursos externos de todo tipo; las situaciones de estagnación y ma la calidad se tornarán insostenibles.

Otro efecto importante de los procesos evaluativos es permitir que se logre un intercambio de experiencias y conocimientos entre instituciones, que puede resultar en que determinadas situaciones crónicas sean cuestionadas y cambiadas. Es mucho más fácil, por ejemplo, discutir el mal uso del personal administrativo en una determinada institución si ella puede ser comparada con otras que sean parecidas en otros aspectos, pero que presenten una experiencia administrativa superior.

h). Despolitizar y desburocratizar el proceso de distribución de recursos dentro y entre instituciones

En la ausencia de mecanismos de evaluación, la distribución de recursos que se hace dentro de las instituciones universitarias por la administración central, o entre universidades por los ministerios, se guía normalmente por criterios igualitarios, incrementales o políticos, y casi nunca por una evaluación adecuada de necesidades y posibilidades. La distribución igualitaria consiste en dar a cada sector una misma dotación, o una misma dotación "per capita", sin consideración de diferencias de necesidad y calidad; la distribución incremental consiste en basar las asignaciones del año X en las del año X-1, más o menos un incremento fijo. Cuando se trata de aumentar o reducir los gastos de forma más significativa, las decisiones se basan normalmente en el prestigio político o la capacidad de presión de determinados grupos o personalidades.

La despolitización de la distribución de recursos puede no interesar a los políticos y a los administradores, por lo que puede significar la disminución del poder que tienen. Por otra parte, estos mismos mecanismos pueden ser vistos como una manera de proteger a los dirigentes de la presión constante de grupos de interés y de presiones políticas externas, y permitirles, de esta forma, desarrollar programas administrativos más coherentes y de más largo plazo.

En la medida en que la importancia de la evaluación sea percibida, puede surgir la tendencia a la implantación de sistemas evaluativos directamente bajo la autoridad de los dirigentes administrativos, y referidos, desde el primer momento, al establecimiento de criterios para decisiones presupuestarias y administrativas. Un proceso como este corre el riesgo de no lograr legitimidad, y terminar por frustrarse en la burocratización o por contingencias políticas y administrativas de corto plazo. Es de suponerse que autoridades administrativas y gubernamentales desarrollen mecanismos de decisión y sistemas de información gerencial que incluyan algún sistema de evaluación; pero lo fundamental es que existan sistemas de evaluación autónomos, desarrollados de forma independiente y con gran respetabilidad académica, que puedan imponerse y ser respetados por los gobiernos, las autoridades universitarias y la población por sus méritos propios.

i). Traer más recursos a la educación superior

A la larga, la implantación de sistemas adecuados de evaluación puede tener como resultado el aumento de los recursos públicos y privados destinados a las universidades y otras instituciones de educación superior en América Latina. Existe hoy en la región un círculo vicioso según el cual las instituciones de educación superior trabajan con recursos limitados, y esta es una de las razones importantes por las cuales no consiguen mejores resultados; pero, como los resultados no son buenos, es difícil justificar presupuestos significativamente mayores. La creación de mecanismos de evaluación puede contribuir, desde el primer momento, a mejorar el uso de los recursos disponibles, e indicar con claridad lo que se está o no haciendo, que es lo que hace falta, para qué y dónde son necesarios recursos adicionales. La evaluación tiene como resultado la mejora de la imagen pública de las universidades, como una señal de seriedad y preocupación en la búsqueda de resultados valederos. De allí nace la fuerza y la autoridad para que las universidades soliciten de la sociedad los recursos adicionales que les hacen falta.

j). Dar nuevas funciones a los ministerios de educación, y nuevo sentido a la autonomía universitaria

En la mayoría de los países latinoamericanos, se supone que los ministerios de educación tienen la responsabilidad y la autoridad de controlar en detalle el funcionamiento de las universidades y demás instituciones educacionales de nivel superior. Las universidades han reaccionado tradicionalmente buscando aumentar su autonomía, con el resultado de que los ministerios, que siguen controlando sus presupuestos, restrinjan esta supervisión a cuestiones formales, sin referencia directa a contenidos y resultados, mientras que las universidades mismas no tienen ningún mecanismo propio de corrección de rumbo. En la medida en que las universidades aumentan sus dimensiones y costos, se torna más claro que la autonomía no puede ser entendida como un cheque en blanco, sino que necesita de una contrapartida adecuada de evaluación para que pueda ser aceptada y garantizada por la sociedad. El problema político crucial de las universidades públicas latino-americanas hoy en día consiste en establecer sus propios mecanismos de control de calidad, antes que otros mecanismos, menos adecuados y más buro-

cráticos y rígidos, les sean impuestos desde afuera, o que queden marginalizadas y sin recursos.

La implantación de sistemas de evaluación puede ayudar a dar a la autonomía universitaria su necesaria contrapartida, que es la existencia de mecanismos adecuados de presentación de cuentas en el uso de recursos públicos. Por su parte, las autoridades gubernamentales pueden dejar de lado las cuestiones formales, y establecer políticas globales de estímulo y apoyo a instituciones universitarias en función de su desempeño, proyectos y necesidades relacionadas con sus fines. En la transición, cabe a las autoridades educacionales estimular y facilitar la creación de sistemas de evaluación, y prepararse para el cambio de la administración formal hacia la conducción de políticas educacionales en el sentido propio del término.

IV. Los procedimientos de evaluación

Dado el carácter al mismo tiempo técnico y político de los procesos evaluativos, su éxito depende, en buena parte, del reconocimiento de la legitimidad de los responsables por su realización. En los Estados Unidos predominan las estructuras voluntarias. Existe un sistema bastante complejo y diferenciado de agencias de "acreditación" de sus cursos superiores, organizadas por región y área de conocimiento, que producen evaluaciones periódicas de las instituciones con la utilización de visitas, análisis de datos cuantitativos, cuestionarios, etc. Consejos y asociaciones profesionales de varios tipos también evalúan los egresados y sus instituciones, sea por exámenes requeridos para el ejercicio de las profesiones, sea por mecanismos de otorgamiento periódico de credenciales que permiten a las instituciones reconocidas la emisión de títulos profesionales aceptados por las respectivas asociaciones. La tradición europea es más parecida con la latinoamericana, en el sentido de que los gobiernos juegan un papel mucho más central tanto en el control y evaluación de las instituciones educacionales cuanto en el control del ejercicio de las principales profesiones liberales. En algunos países, como en Inglaterra, esta intervención externa ha llegado a extremos bastante cuestionados por toda la comunidad universitaria, después de un largo periodo en que el University Grants Committee garantizaba la intermediación entre el sistema universitario y el gobierno. En otros países, como en Holanda, las universidades

han sido capaces de anticiparse a las presiones externas, desarrollando sus propios mecanismos de evaluación y control de calidad.

Sin embargo, de las grandes diferencias que puedan existir de uno a otro país o región, algunos mecanismos parecen ser igualmente importantes para todos.

a). Obedecer al principio de la evaluación entre pares

Todos los procesos de evaluación deben ser hechos o validados por personas que hagan parte de la comunidad académica y científica, de tal forma que los resultados finales traigan la autoridad de su reputación; y sus decisiones deben ser hechas, idealmente, con absoluta independencia, y basadas solamente en su competencia y sentido de responsabilidad profesional y social. En principio, hay que mantener una distinción clara entre las instituciones responsables por procedimientos de acreditación, que deben tener legitimidad política e institucional, y los evaluadores, que deben depender solamente de su legitimidad científica y técnica.

Existen dos formas típicas de corrupción de los sistemas evaluativos. La primera es cuando los evaluadores son nombrados de forma burocrática y autoritária, lo que puede resultar en la pérdida de legitimidad de los evaluadores ante las respectivas comunidades académicas. La segunda es cuando la selección de evaluadores se transforma en algo parecido a un proceso electoral, y los evaluadores pasan a representar los intereses del promedio de las instituciones a ser evaluadas, lo que resulta en una nivelación por abajo. En los dos casos los evaluadores quedan sin autoridad propia, y pasan a responder bien sea a las presiones de la administración superior, o bien a las de los sectores politicamente más organizados en sus respectivas comunidades.

b). Mantener independencia en relación con las autoridades educacionales

Esta condición ya está implícita en lo anterior, pero requiere una ampliación. Los procesos evaluativos necesitan ser conducidos con independencia, en vez de responder directamente a las demandas y solicitudes de las autoridades gubernamentales o universitarias. La implantación de sistemas de evaluación

requiere un período más o menos largo de experimentación y error, mientras que las autoridades públicas necesitan muchas veces tomar decisiones de corto plazo; y los criterios de calidad y resultados obtenidos en las evaluaciones pueden no ser los de la preferencia de las autoridades. Existe pues el peligro de que las autoridades educacionales atropellen el proceso de evaluación en sus principios, y no permitan que él se desarrolle.

La primera función de las evaluaciones debe ser la de devolver a los evaluados una visión calificada y crítica de sí mismos, y la participación de instituciones, cursos o departamentos en los procesos evaluativos debe ser siempre que sea posible, voluntaria. Por supuesto que, una vez implantados y tornados públicos los resultados de las evaluaciones, ellos podrán (o no) ser utilizados por las autoridades educacionales para la formulación de sus políticas. Antes, sin embargo, es necesario que la independencia de los sistemas evaluativos sea asegurada.

e). Hacer uso de informaciones objetivas y cuantitativas, y de asesoría técnica especializada

No es posible suponer que evaluaciones puedan ser hechas simplemente con datos de tipo cuantitativo y técnico; sin embargo, evaluaciones totalmente subjetivas tampoco son adecuadas. Informaciones objetivas y cuantitativas, procesadas y analizadas por personal especializado, dan a los evaluadores puntos de referencia sistemáticos y organizados que ellos no suelen tener, y que les permiten ir más allá de las impresiones e informaciones incompletas con que todos normalmente operan; permiten reducir los callejones sin salida que muchas veces son introducidos en cualquier sistema evaluativo; y permiten, finalmente, incorporar a los procesos evaluativos los conocimientos técnicos y la experiencia acumulada en otros contextos.

V. Las dimensiones de calidad

Una vez establecidos los sistemas de evaluación, la cuestión de las diferentes dimensiones, o sentidos, de "calidad" se ponen a la vez como tema político y técnico. Diferentes grupos, sectores e instituciones tenderán a dar más énfasis a unas u otras dimensiones; al mismo tiempo, es posible derivar de la experiencia

internacional ya acumulada una idea bastante clara de cuáles son las dimensiones principales, cuáles sus principales indicadores, y cómo medirlos.

Aquí es importante tener clara la distinción entre calidad y eficiencia, resultados y causas, cuya interacción, sin embargo, es compleja. Se sabe, por ejemplo, que el origen socio-económico de una persona determina en gran parte su logro profesional futuro. Así, el hecho de que los estudiantes de determinada institución consigan un buen resultado profesional después de egresados puede ser un simple producto de su origen social, y no decir nada sobre la calidad misma de la Institución donde estudiaron. Por otra parte, es posible imaginarse que estudiantes de origen social menos privilegiado que consigan entrar en esta institución también tengan buenas oportunidades profesionales, gracias a la convivencia con sus colegas y al ambiente social que pasan a frecuentar. Análisis estadísticos cuidadosos pueden determinar, con bastante precisión, en qué medida la experiencia educacional, en cuanto tal, tiene un peso específico en los resultados finales, incluso cuando esta experiencia pueda, por su parte, ser explicada por otros factores.

El ejemplo anterior sugiere que existen por lo menos tres situaciones distintas a considerar. La primera es cuando los efectos positivos obtenidos por la educación superior se explican totalmente por variables no-educacionales, como el origen socio-económico de los estudiantes, el prestigio de la carrera o la localización geográfica de la institución. La segunda es cuando existe un efecto educacional discernible, aunque totalmente explicable por variables externas. Una escuela de medicina que recibe muchos recursos será casi seguramente mejor que otra que recibe menos; se trata de una diferencia genuina dese el punto de vista de resultados educacionales, debida a razones externas aparentemente obvias. La tercera situación, más rara, ocurre cuando las diferencias de resultados se explican por variables estrictamente internas a la institución, como por ejemplo la adopción de determinadas metodologías de enseñanza, o determinadas políticas de contratación de profesores.

Existe, además, un alto grado de asociación entre diferentes dimensiones de calidad, lo que significa muchas veces, relaciones causales entre ellas. La obtención de notas altas por estudiantes en los cursos puede estar correlacionada, por ejemplo, con la obtención de buenos empleos después de egresados (de hecho no

hay mucha evidencia de que esto sea así). Sí esta relación fuera suficientemente demostrada, esto significaría que los resultados obtenidos en la escuela explican el logro profesional posterior, lo que tornaría dispensable el esfuerzo de medir este logro de forma directa, como medida independiente de calidad.

En la práctica, las relaciones causales entre las diferentes dimensiones de calidad y otras de eficiencia son mucho menos estables y más complejas de lo que se supone, lo que exige que las evaluaciones se hagan de forma independiente y al mismo tiempo a varios niveles. El análisis de las causas, de las falsas relaciones y de las interrelaciones entre distintas dimensiones de calidad requiere el trabajo de especialistas, y puede permitir un conocimiento cada vez más profundo de la realidad educacional, así como el desarrollo de instrumentos de evaluación cada vez más perfeccionados. Es importante tener siempre claro, sin embargo, que existe una diferencia profunda entre resultados y su explicación, y que la evaluación se destina, en esencia, a la determinación de resultados.

Aunque bastante amplia, la variedad de dimensiones de calidad no es infinita, y presentamos a continuación algunas de las más importantes.

a). Producción científica y académica

La evaluación de la producción científica de departamentos, institutos y cursos de post-grado es el procedimiento evaluativo más utilizado, y uno de los más sencillos. La producción científica se traduce en productos claramente definidos -- publicaciones, participación en congresos académicos, tesis académicas orientadas, etc. -- y , en general, existe bastante consenso entre especialistas de cada área sobre la importancia y calidad relativas de determinados tipos de productos en relación a otros.

El uso de indicadores cuantitativos de desempeño académico, ha sido objeto de muchas críticas, que se aplican, sin embargo, sobre todo a su mal utilización. Por ejemplo, el número de artículos científicos publicados por un investigador en los últimos 3 o 4 años es un indicador demasiado burdo para la evaluación personal de este investigador. No es posible, tampoco, comparar entre ellos el número de publicaciones de departamentos con tradiciones de publicación científi-

ca distinta, como los de física y los de ingeniería. Pero la comparación entre promedios de publicaciones de los investigadores de dos departamentos de la misma disciplina, o de un mismo departamento a través del tiempo, puede ser un indicador importante de diferencias o variaciones de desempeño. Además análisis sobre prácticas de publicación y citas científicas son un instrumento importante para la identificación de tendencias y vocaciones, áereas interdisciplinarias emergentes redes informales de comunicación científica, etc. Cuando son utilizados por evaluadores que pueden compensar sus limitaciones y defectos, estos indicadores son un auxiliar importante en cualquier proceso de evaluación.

El problema principal con la evaluación de la producción científica y académica es que pocas universidades latinoamericanas poseen un plantel significativo de investigadores científicos, y donde él existe, no siempre hay una relación clara entre el post-grado y la investigación científica y los cursos de graduación. La investigación científica y los post-grados suelen ser organizados en institutos o departamentos definidos por disciplinas, mientras que los cursos de graduación son interdisciplinares y mantienen con frecuencia estructuras administrativas propias.

Además es sabido que las actividades de enseñanza son con frecuencia percibidas por los científicos en conflicto con su trabajo de investigación, y más aún cuando los alumnos no tienen condiciones de participar y colaborar con los trabajos de investigación. Esta dificultad se hace aún más grave por el hecho de que es común que el investigador científico reciba apoyo financiero para su trabajo de instituciones fuera de su universidad, y no tengan por ello estímulo para dedicarse a dar clases.

Finalmente, la enseñanza de calidad en los cursos de graduación requiere habilidades pedagógicas específicas y una amplitud de conocimiento que el investigador especializado en general no tiene. En contrapartida, el resultado de un buen trabajo pedagógico a nivel de graduación no se manifiesta como producción científica, puesto que no resulta en "papers" científicos ni lleva a la participación en congresos especializados.

Por todo esto, la evaluación de la producción científica y académica de universidades y departamentos es tan sólo una de las dimensiones de calidad, y no puede ser tomada como indicativa de las demás.

b). Análisis de desempeño académico de los estudiantes

Este tipo de análisis consiste en la aplicación de tests de conocimiento homogéneos a estudiantes de distintas instituciones, y tiene por objetivo medir, con bastante precisión y de forma comparada, cuánto aprenden los estudiantes, de hecho, en la universidad. Como los resultados finales de los cursos dependen en parte de lo que los alumnos ya saben cuando empiezan sus carreras, una medida más precisa del impacto educacional de los cursos requeriría una comparación sistemática de medidas hechas al inicio de los cursos y al final. Así, una institución puede obtener resultados bastante significativos si sus alumnos empiezan en un nivel muy bajo, mientras otras pueden sumar poco a lo que los alumnos ya traen desde el principio. La comparación entre resultados iniciales y finales se hace compleja por el hecho de que los alumnos, al principio, no han sido todavía expuestos a los conocimientos específicos que deben ser evaluados al final. Por ello, los tests iniciales deben medir competencias más generales, lo que permite, por otra parte, comparar alumnos de cursos distintos en términos de sus standars iniciales de conocimiento y habilidades.

El desarrollo de tests comparables que puedan ser aplicados al inicio de los cursos universitarios en distintas instituciones, carreras y momentos en el tiempo es un instrumento importante para la evaluación continuada de los cursos de nivel secundario, de las preferencias y mecanismos de admisión en las universidades, y de la propia evolución de las características de la demanda por educación superior por parte de la sociedad, a pesar de las conocidas limitaciones que estos tests pueden tener como instrumentos de predicción del logro profesional futuro por parte de los estudiantes.

c). Análisis del desempeño profesional

Las carreras universitarias pueden también ser evaluadas en términos de los logros profesionales de sus estudiantes. Cuántos consiguen trabajo adecuado a sus

expectativas? Cuántos logran establecerse profesionalmente? Cuánto tiempo tardan entre el término de los cursos y el inicio de la vida profesional? Qué sueldos reciben? Existe progresión en las carreras, o predomina la estagnación después del primer empleo? Qué tipo de trabajo y responsabilidad suelen tener los profesionales liberales independientes, los empleados o ejecutivos de organizaciones, en posiciones académicas o de investigación, o en empleos públicos?

A este nivel de generalidad, la evaluación de los logros profesionales puede hacerse de manera comparable para áreas profesionales distintas y produce un tipo de información importante para personas que buscan decidirse por una carrera. Estas informaciones sirven también como indicadores de saturación o vacíos en el mercado de trabajo, y pueden servir de base para el establecimiento de prioridades educacionales a plazo mediano.

Evaluaciones más detalladas permiten comparaciones dentro de cada área de conocimiento. Existen diferencias conocidas de orientación en las carreras clásicas (medicina especializada o general, ingeniería de concepción, proyecto y ejecución en las diferentes especialidades, macro y microeconomía, etc.), que deben ser evaluadas no solamente en relación con los objetivos explícitos de las instituciones, sino también en relación con las consecuencias de las diferentes opciones.

d). Análisis de requisitos técnicos y profesionales

El análisis de los logros profesionales es esencialmente inductivo, puesto que se supone que el mercado define qué características deben tener los egresados, y los remunera de acuerdo a ello. Pero es un análisis estático, puesto que se basa en las preferencias presentes (y eventualmente pasadas) del mercado de trabajo, sin ninguna referencia a su posible evolución. Una evaluación limitada a este tipo de análisis puede no tomar en cuenta cambios que pueden ocurrir en la tecnología y en el mercado de trabajo en el futuro próximo, y llevar a la adopción de políticas educacionales obsoletas..

Por esto, es necesario que las evaluaciones incluyan una visión prospectiva del desarrollo del mercado de trabajo en los próximo 5 a 10 años, que es cuando los estudiantes que ahora entran en las universitades estarán ubicándose en el mer-

cado de trabajo. Existen varias metodologías posibles para eso. En general, ellas requieren la identificación de un grupo selecto de "expertos" a los cuales se solicita que hagan previsiones bastante específicas sobre el estado futuro de su área de trabajo en un horizonte de tiempo determinado. Los resultados de las previsiones individuales son después consolidados por una serie de discusiones y reevaluaciones (es la llamada "técnica de Delphi"). Para países y regiones que, como la América Latina, no están en la frontera de la tecnología, es posible hacer proyecciones aproximadas a partir del conocimiento de las habilidades necesarias para el mercado de trabajo en los países centrales, que deben ser combinados con una interpretación adecuada de su impacto diferenciado en la región.

e). Impacto comunitario y regional

En qué medida los alumnos que egresan de una universidad permanecen en las regiones, comunidades y países que estudian? En qué medida los conocimientos que adquieren son útiles a las necesidades, posibilidades y recursos tecnológicos de su medio? En qué medida, al contrario, los cursos superiores funcionan como instrumentos de "brain drain" (fuga de cerebros), canales de movilidad que sacan los estudiantes de su medio y los lleva a otras regiones y países?

La cuestión del impacto comunitario y local es de gran importancia fuera de los centros urbanos más importantes y países con oportunidades profesionales más limitadas, dada la gran dificultad que tienen en retener los profesionales más calificados por sus universidades. Esta dificultad muchas veces resulta de la inadecuación de los contenidos enseñados, basados en los modelos, tecnologías y valores de los centros más desarrollados. En otros casos, ella se explica por las limitaciones locales de sueldos, desafío profesional y falta de oportunidades, que hacen que los egresados busquen otros horizontes.

La cuestión de la regionalización de la educación saca a la luz dilemas extremadamente serios, que existen en toda la América Latina. La búsqueda de una "adecuación" de la educación superior al contexto comunitario o regional corre el riesgo de transformarse simplemente en la aceptación de bajos niveles de calidad, que pueden hacer los cursos superiores más accesibles a las élites locales e impedir la migración. Lo mismo ocurre cuando centros de investigación acep-

tan niveles de calidad científica "regionales" o "nacionales", y dejan de lado los modelos internacionales. Cabe preguntarse si este tipo de adaptación por abajo justifica el costo de las instituciones que lo hacen.

Otra dimensión del impacto local y regional es la medida en que las universidades desarrollan actividades extra-curriculares que responden de manera directa a demandas locales. Cursos de corta duración, educación continuadas, proyectos de investigación de interés local, servicios de extensión en el área médica, legal y social son actividades que no contradicen, y en realidad pueden sumarse y beneficiarse de cursos universitarios e investigación científica de alta calidad. Universidades capaces de hacer esta combinación son posiblemente las más capaces de superar los dilemas clásicos entre el local y el universal que las que se mantienen restringidas a sus papeles tradicionales.

f). Valores morales y éticos

Una de las principales funciones implícitas o explícitas de todos los sistemas educacionales ha sido siempre la de transmitir a los estudiantes un conjunto de valores y actitudes éticas consideradas importantes para su sociedad, así como para el ejercicio adecuado de su profesión. Tradicionalmente, esta función se cumplía principalmente a través de la educación religiosa y cívica, del estudio de la filosofía, del aprendizaje de la lengua y la literatura patrias y del estudio de la historia. El desarrollo de la educación pública y no confesional en las sociedades modernas quitó legitimidad a la educación religiosa y ética en la gran mayoría de las instituciones, y tornó inaceptable la indoctrinación como procedimiento educativo en cualquier caso. Más fundamentalmente, todas las antiguas disciplinas "morales" asumieron orientaciones cada vez más analíticas y técnicas, haciendo que se tornara progresivamente más difícil establecer las conexiones que antes se daban por supuestas entre determinados contenidos empíricos y determinadas implicaciones morales. Esta situación afecta tanto la educación cívica en las escuelas públicas cuanto la educación religiosa en las instituciones confesionales, y es mucho más marcada en las universidades, sean laicas o religiosas, que en otros niveles de educación.

Una respuesta a este problema consiste en negar su pertenencia, afirmando que las cuestiones éticas y morales pertenecen al ámbito de la vida privada, en re-

lación a la cual los sistemas educacionales deben permanecer neutros. Existen dos argumentos en contra de esta posición. El primero es que ningún sistema educacional realmente deja de transmitir valores, aunque de forma implícita, a través de las actitudes, preferencias y valores demostrados por los profesores, que sirven de modelos de referencia para los alumnos. Si esto es así, es mejor tratar de traer estos valores y preferencias a la luz del día. El segundo es que existe en América Latina un consenso generalizado de que la universidad debe ser un lugar priivilegiado para el pensamiento crítico de la realidad. La búsqueda de una "universidad crítica" ha sido entendida en muchos casos como la sustitución de sus contenidos científicos, educacionales y técnicos por la simple politización, pero esto no tiene por que ser así.

Cómo introducir las preocupaciones éticas y morales en el contexto universitario sin caer en indoctrinación, y sin abandonar los contenidos científicos y técnicos modernos que son su razón de existir? La solución parece estar en tratar de sustituír la transmisión dogmática de contenidos, propia de la educación más tradicional, por el esfuerzo de desarrollar en los alumnos el conocimiento del contexto histórico e intelectual de los contenidos, ideas y conceptos que están aprendiendo, así como de su capacidad de discutir y analizar criticamente estas ideas y conceptos.

g). Formación genérica y básica

La organización de las universidades en carreras profesionales reguladas y compartimentalizadas es cada vez más incompatible con el gran dinamismo del mercado de trabajo en las sociedades modernas, y con la propia masificación de la educación superior. Muchos países latinoamericanos han llevado a grandes extremos esta regulación, por presión de los grupos de interés formados por los grupos profesionales, en un proceso que pone una camisa de fuerza sobre las instituciones educacionales. Los beneficios aislados y de corto plazo de los privilegios profesionales son, por lo general, anulados por los costos globales y de largo plazo que ellos producen. Es cada vez más sentida la necesidad de personas que domine habilidades genéricas y polivalentes, que no se tornen obsoletas con los cambios tecnológicos y organizacionales. Estas habilidades incluyen, entre otras, las de comunicación escrita y oral, la de identificar y resolver problemas, la de rela-

cionarse de forma adecuada con otras personas, la de comprender los problemas generales de su sociedad y del mundo contemporáneo, la de entender los principios más generales de las metodologías científicas modernas, la de desarrollar la sensibilidad para las artes y las humanidades. Aunque la transición entre el actual sistema compartimentalizado y de educación supuestamente especializada hacia otro más abierto sea larga, es posible tratar de identificar, desde ya, cuáles instituciones consiguen transmitir mejor habilidades como estas, y qué efectos tiene este tipo de formación en la futura vida profesional de sus egresados.

h). La calidad de la experiencia educacional

Mucho de lo que se dijo hasta aquí puede ser resumido en una expresión que es la calidad de la experiencia educacional vivida por el estudiante en sus años de vida universitaria. Cuando la experiencia es buena, los estudiantes viven la vida universitaria con gran intensidad, devoran los libros, aman u odian con intensidad sus profesores, y quedan por el resto de sus vidas con el recuerdo de los años universitarios como los más intensos y significativos de sus vidas. Para los demás, la experiencia universitaria es vivida como vacía, sin sentido un ritual aburrido por el cual hay que pasar a falta de mejores alternativas. No se trata de dar un valor absoluto a la experiencia de los estudiantes. La vida universitaria puede ser una "gran fiesta" mientras tenga resultados educacionales y culturas despreciables; o puede ser difícil y dura, pero con resultados mucho más significativos a largo plazo. Lo importante es que la experiencia universitaria motive al estudiante para el estudio, el conocimiento y el desarrollo personal, y signifique una transición marcada en su vida.

La calidad de esta experiencia depende solo en parte, de los contenidos enseñados, de la riqueza de los edificios, bibliotecas y laboratorios, del nivel científico y de los profesores. Buenas y ricas universidades pueden dejar a muchos de sus estudiantes abandonados, aplastados y sin motivación. Pequeñas instituciones pueden ser mucho mejores en desarrollar un ambiente de estímulo y participación. Para que la experiencia educacional sea importante, es necesario que la institución sea capaz de transmitir a los estudiantes una mística, un sentido de misión y de propósito, que puede derivar de su historia, de sus tradiciones, de algunas características especiales de sus dirigentes, de sus profesores o de generaciones anteriores de estudiantes.

Las variables que explican la creación de este "clima" son difíciles de identificar, pero el grado de envolvimiento y motivación de los estudiantes con la vida universitaria puede ser evaluado con alguna facilidad por la utilización de metodologías de "survey" (encuestas) convencionales. Los estudiantes no son, en general, los mejores jueces de las universidades en que estudian, porque no siempre tienen la visión de largo plazo, o comparten los valores que llevan a una sociedad a gastar dinero en la organización de sus universidades. Sin embargo, no es posible tener universidades sin estudiantes, y ninguna evaluación de calidad que quiera ser efectiva puede prescindir de entender cómo todo el esfuerzo y los recursos educacionales llegan, al final de cuentas, a quienes ellos se destinan.

VI. Temas para reflexión

El análisis del problema de calidad y de las cuestiones relacionadas con la implantación de sistemas de evaluación en las universidades latinoamericanas, permite que se destaquen algunos temas que parecen merecer una discusión y reflexión más profundas, en términos de lo que se puede realmente esperar para el futuro :

a). Mantenimiento o cambio en la tradición latinoamericana de universidad profesionalizante

Hasta qué punto se puede esperar que las universidades de la región sigan trabajando bajo la suposición de que a cada diploma universitario corresponde una profesión definida en el mercado de trabajo, y hasta qué punto se puede esperar un movimiento hacia una formación más general y polivalente?

b). La investigación científica y la diversificación de los sistemas universitarios

Esta cuestión se divide en varias otras. Es realista imaginarse que todo el sistema universitario latinoamericano caminará en el sentido de aproximarse al modelo de las "research universities" norteamericanas? Si esto es irrealista, se puede por lo menos suponer que las principales universidades de la región lo harán? Cómo organizar los sistemas universitarios de manera que tomen en cuenta la di-

ferenciación de papeles, vocaciones y potenciales, sin introducir barreras y discriminaciones entre sus diferentes sectores?

c). La autonomía universitaria, el papel del Estado y del sector privado

Cuáles son los límites, las ventajas y las desventajas de la autonomía universitaria? En que medida la autonomía se concilía o no con el control administrativo y financiero de las universidades por el Estado? En qué medida la entrada de recursos privados en las universidades, sea por la creación de instituciones privadas, sea por contratos de prestación de servicios, sea por tasas cobradas a los estudiantes, significa un alejamiento o una aproximación de los ideales de una universidad autónoma e intelectualmente creativa y crítica? En qué medida se puede decir que hay un movimiento en el sentido de la mayor privatización de la educación superior en América Latina?

d). Las posibilidades de la evaluación de la calidad

Es posible suponer que el sistema universitario latinoamericano camina en el sentido de la implantación de sistemas de evaluación de calidad? O, al contrario, es más probable que las tendencias en este sentido sean contrarrestadas por la tradición y la resistencia al cambio? Si esto fuera así, cuáles serían las consecuencias?

VII. Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas que se dan a continuación son solamente ejemplos de la creciente literatura sobre las cuestiones de evaluación. Varios de los textos (Bellevance, Fujita, Hibbert, Jameson, Richet, Sato, Toussignant) fueron presentados en una reunión organizada por el Ministerio de Educación de Brasil en Brasília, en septiembre de 1987. Hay un número especial de la revista **Estudos e Debates**, *publicado por el Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas, que refleja el estado de la discusión sobre el tema en Brasil, y que in-*

cluye el texto de Schwartzman, 1988. que fue bastante utilizado en este documento. Sergio Costa Ribeiro ha sido responsable de un programa de evaluación de la reforma universitaria brasileña de 1988, del cual han salido muchos documentos de trabajo. Stuart Blume ha escrito extensamente sobre los sistemas europeos de educación superior e investigación universitaria, con atención especial en Inglaterra y Holanda. Higher Learning, de Derek Bok, presidente de Harvard University es un libro notable por la perspectiva no convencional sobre el presente y futuro de la educación superior, con preocupación especial por la atención a nuevos públicos, la educación continuada, el uso de nuevas tecnologías y pedagogías, y la introducción de contenidos éticos y morales en la educación superior. Cláudio de Moura Castro ha sido responsable de la institucionalización del sistema de evaluacion de post-grado en el Ministerio de Educación en Brasil (CAPES), y una reflexión sobre parte de su experiencia se encuentra en el volumen editado por Schwartzman y Castro. El texto de Cerych y Sabatier es una importante evaluación crítica de las tentativas más recientes de reforma en los sistemas universitarios europeos. El texto de Kauffman y otros refleja la actual discusión sobre la cuestión de los límites entre el sector público y el privado, de una manera general. Daniel Levy ha trabajado especificamente sobre esta cuestión en relación al sistema de educación superior en América Latina, así como sobre la relación política entre el sistema universitario y el Estado, particularmente en el caso de México. Otros textos, principalmente norteamericanos, tratan diferentes aspectos de los procedimientos de evaluación universitaria que existen en los Estados Unidos.

Bellevance, Michel, **Le système canadien d'enseigment supérieur ou quelques caracteristiques permettant d'en baliser l'évaluation.** *Ministerio de Educação, Encontro International sobre Avaliação do Ensino Superior, Brasília, Setembro de 1987.*

Blume Stuart, **External Evaluation and Conditional Financing of Dutch University Research.** *International Conference on Higher Education, Creativity, Legitimation and Systems Transformation, Rosenon, Dalaro (Sweden),June, 1987.*

Bok, Derek, **Higher Learning.** *Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986.*

Bok, Derek, *"Toward Higher Learning - The Importance of assessing outcomes"*, **Change**, *Nov. Dec., 18-27, 1986.*

Canelos, James, *"Teaching and Course Evaluation Procedures: A Literature Review of Current Research"* **Journal of Instructional Pshychology**, *12 (December) 187-195, 1985.*

CAPES, *Coordenadoria de Acompanhamento e Avaliação:* **Notas sobre a avaliação da pos-graduação.** *Brasília, 1982.*

Castro, Cláudio de Moura e Soares, Gláucio A., *"As Avaliações da CAPES", in S. Schwartman e Claudio de M. Castro (org),* **Pesquisa Universitaria em Questao,** *Editora da Unicamp / Icone Editora / CNPq, 173-189 1986.*

Cerych, Ladislav and Paul Sabatier. **Great Expectations and Mixed Performance - The Implementation of Higher Education Reforms in Europe.** *Trentham Books, European Institute of Education and Social Policy, 1986.*

Clemow, Bice. *"College Accreditation: The Mythic Club",* **College Board Review** *138 (Winter), p. 18 ff, 1985-6.*

Fujita, Yuko, **Self Evaluation of the Japanese University.** *Ministério de Educação, Encontro International sobre Avaliação do Ensino Superior, Brasília, Setembro de 1987.*

Hibbert, F. A., **The Council for National Academic Awards. Standads and Quality Control** *(England). Ministério da Educação, Encontro International sobre Avaliação do Ensino Superior, Brasília, Setembro de 1987.*

Jameson, Richard, **Higher Education in Britain.** *Ministério da Educação, Encontro International sobre Avaliação do Ensino Superior, Brasília, Setembro de 1987.*

Kauffman, Franz-Xavier, The Blurring of the Distinction 'State vs. Society' in the idea and practice of the Welfare State, in Kaufmann, Majone, Guidance, **Control and Evaluation in the Public Sector**, *p, 128 ff.*

Levy, Daniel C. **University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System.** *New York, Praeger, 1980.*

Levy, Daniel C. **Higher Education and the State in Latin America -- Private Challenge to Public Dominance,** *Chicago, University of Chicago Press, 1986.*

Lindsay, Alan, "Assessing Institutional Performance in Higher Education: A Managerial Perspective", **Higher Education** *10, 687-706, 1981.*

Miller, Richard I., **The Assessment of College Performance - A Handbook of Techniques and Measures for Institutional Self-Evaluation.** *San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1979.*

Ribeiro, Sergio Costa e outros, **Programa de avaliação da reforma universitaria - grupo gestor de pesquisa.** *Brasília, 1984.*

Richet, **L'Evaluation institutionelle dans l'enseignement supérieur - l'experience du Comité National d'évaluation des universités en France.** *Ministério da Educacao, Encontro International sobre Avaliacao do Ensino Superior, Brasília, Setembro de 1987.*

Sato, Kunio, **Evaluation of Higher Education in Japan.** *Ministério da Educação, Encontro International sobre Avaliação do Ensino Superior, Brasília, Setembro de 1987.*

Schwartzman, Simon, "Ensino Público e Ensino Privado: Convergências e Divergências", in Cândido Mendes e Cláudio M. Castro (eds), **Qualidade, Expansao e Financiamento do Ensino Superior Privado.** *Rio de Janeiro: ABM/Educam. 1984.*

Schwartzman, Simon, "Funções e metodologias de avaliação do Ensino Superior", in **Estudos e Debates** *14 - (número especials sobre "Avaliação da Universidade: Propostas e Perspectivas"), Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1988, 21-46.*

Simpson, William B., "Revitalizing the Role of Values and Objetives in Institutions of Higher Education: Difficulties encountered and the possible contribution of external evaluation", **Higher Education** *14(1985), 535-551.*

Skinner, P. & Tafel, J., "Promoting Excellence in Undergraduate Education in Ohio", **Journal of Higher Education,** *1986, 57, 93-105.*

Stolte-Hieskanen, Veronica, evaluation of scientific performance on the periphery. **Science and Public Policy,** *13, 2, April, 1986.*

Tan, David L., "The assessment of Quality in Higher Education: A Critical Review of the Literature and Reseanch", **Research in Higher Education,** *24(3), 223-265, 1986.*

Tousignant, Jacques. **Pratiques de l'Evaluation dans le millieu universitaire quebecois.** *Ministério da Educação, Encontro International sobre Avaliação do Ensino Superior, Brasília, Setembro de 1987.*

Valle, Víctor M., **La Evaluation en las Organizaciones Universitarias.** *Washington, O.E.A., mimeo 1986.*

Webster, David S., **Academic Quality Rankings of American Colleges and Universities** *Springfield, Illinois: Charles E. Thomas, 209, pp. 1986.*

Webster, David S. **Ranking Academic Inequality,** *Change, Nov. Dec., 1986.*

Wilson, Richard F. - "Critical Issues in Program Evaluation", **The Review of Higher Education** *7,2 (1984) 143-157.*